

Lohnpolitik und Konzertierte Aktion

I

Die Konzertierte Aktion wird im § 3 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes als ein Instrument genannt, das im Falle einer Gefährdung der Ziele dieses Gesetzes zur Anwendung kommen soll. Ohne diesen „Tisch der gesellschaftlichen Vernunft“ überbewerten zu wollen, gibt es gute Gründe zu sagen, daß die im § 1 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes genannten Ziele

- Stabilität des Preisniveaus
- hoher Beschäftigungsstand und
- außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum

ohne die Konzertierte Aktion kaum zu erreichen sind. Jedenfalls nicht so wie § 1 das der Wirtschaftspolitik der Bundesregierung vorschreibt, nämlich gleichzeitig und „im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung“.

Diese These, daß ohne die Konzertierte Aktion die Ziele des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes unter den Bedingungen unserer Wirtschafts- und Sozialordnung nicht erreichbar sind, ist nicht unumstritten, nicht zuletzt, weil auch die *Einkommenspolitik* als Instrument in der Wirtschaftswissenschaft immer noch umstritten ist. Auch wenn die Tagung des Vereins für Socialpolitik vom Oktober 1968 eine weitgehende Klärung gebracht hat — *Erich Schneiders* harte Forderung, die Vokabel „Einkommenspolitik“ wegen Unbrauchbarkeit aus dem Wörterbuch der Wirtschaftspolitik zu streichen, ist bis heute von dem Kieler Ökonomen nicht zurückgenommen worden.¹⁾ Auch werden häufig einkommenspolitische Maßnahmen als der erste Schritt in den Dirigismus angesehen.²⁾

Beide Meinungen sind inzwischen auch durch die Praxis widerlegt. Seit Beginn der neuen Wirtschaftspolitik im Dezember 1966 wird in der Bundesrepublik auch die Konzertierte Aktion praktiziert, und es hat weder der „Marsch in den Dirigismus“ begonnen, noch hat sich dieses Instrument als unbrauchbar erwiesen. Die Bedeutung des Instrumentes Konzertierte Aktion für das gleichzeitige und gleichmäßige Anstreben der im § 1 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes konkretisierten wirtschaftspolitischen Ziele scheint mir am deutlichsten in den Thesen zur Stabilitätspolitik von *Herbert Giersch* dargestellt zu sein. Giersch hat für die Möglichkeiten einer erfolgreichen Stabilitätspolitik drei Strategien aufgezeigt:³⁾

1. Die Strategie einer harten *Deflationpolitik*, mit der die Gesamtnachfrage so weit beschränkt wird, daß ständig ein bestimmtes Maß an Unterbeschäftigung vorhanden ist,
2. *direkte Kontrollen* der Tarifautonomie und im Gefolge davon der freien Preisbildung,
3. eine Strategie *indirekter Kontrollen*, das heißt neben einer Intensivierung des Preiswettbewerbs und außenwirtschaftlicher Absicherung systemgerechte Regeln für eine kostenniveauneutrale Lohnpolitik zu entwickeln.

Die Strategien 1 und 2 sind als Instrumente einer Wirtschaftspolitik nach dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz undenkbar. Bundeswirtschaftsminister *Schiller* hat des öfteren sehr deutlich betont, daß Arbeitslosigkeit kein Mittel der Wirtschaftspolitik sein kann und sein darf. These 1 scheidet darum allein aus diesem Grunde aus, abgesehen

1) Erich Schneider, Einkommenspolitik in der Marktwirtschaft?, Frankfurter Allgemeine v. 20. September 1966.

2) Friedrich A. Lutz, Die Stunde der Wahrheit — für Konsequenz in der Wirtschaftsordnung, Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, Tagungsprotokoll Nr. 29, Ludwigsburg 1967, S. 20.

3) Herbert Giersch, Lohnpolitik und Geldwertstabilität, Kieler Vorträge — gehalten im Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Neue Folge 50, Kiel 1967, S. 4 und 5.

davon, daß mit der Verwirklichung dieser Strategie nicht nur die Vollbeschäftigung, sondern auch das wirtschaftliche Wachstum gefährdet würde. Strategie 2 bedeutet Aufhebung der Tarifautonomie und der marktwirtschaftlichen Ordnung. Beides kann für die Bundesrepublik nicht in Frage kommen. Verbleibt von den drei Möglichkeiten die Strategie³, die direkt auf die Konzertierte Aktion, wie sie im Rahmen der neuen Wirtschaftspolitik entwickelt wurde, hindeutet.

Karl Schiller hat bereits vor Übernahme der Regierungsverantwortung für die Wirtschaftspolitik eine „orientierte Einkommenspolitik der leichten Hand“⁴) als Instrument einer auf Wachstum und Stabilität gerichteten Wirtschaftspolitik zur Diskussion gestellt. Diese orientierende Einkommenspolitik sollte quantifizierte Orientierungshilfen geben und ein Klima für koordiniertes Verhalten der autonomen Gruppen schaffen. Im wirtschaftspolitischen Teil der Regierungserklärung vom 13. Dezember sind diese Forderungen des wirtschaftspolitischen Sprechers der SPD wie folgt konkretisiert worden:

„Stabilität im Wachstum kann... nur dann gesichert werden, wenn ein enges Zusammenwirken mit den autonomen Tarifvertragsparteien zustandekommt. Der Spielraum der Expansionspolitik hängt entscheidend von dem Erfolg einer freiwilligen und gemeinsamen Aktion der Gewerkschaften und Unternehmerverbände zu einem stabilitätsgerechten Verhalten im Aufschwung ab. Die Bundesregierung wird deshalb durch ihr Beispiel und ihr Vorgehen eine solche konzertierte Aktion unterstützen und hierzu sofort die notwendigen Initiativen ergreifen ... Sie wird alle notwendigen Voraussetzungen für eine solche Aktion schaffen, insbesondere wird sie in Zusammenarbeit mit dem Sachverständigenrat den Tarifpartnern Orientierungsdaten für deren eigene Entscheidungen zur Verfügung stellen und diese mit allen Beteiligten erörtern.“⁵)

Um die Breite der Auffassung zu diesem Thema unter den für die Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik Verantwortlichen zu zeigen, sei hier auch noch die Begründung des Ausschusses für Wirtschafts- und Mittelstandsfragen zum § 3 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes zitiert, soweit sie sich auf die Konzertierte Aktion und die Orientierungsdaten bezieht.

„Eine... Koordinierung der staatlichen 'Wirtschaftspolitik mit den Entscheidungen der autonomen Gruppen ist aber zur Erreichung der in § 1 genannten Ziele unter den heutigen und künftigen wirtschaftlichen Bedingungen unerlässlich. Darin liegt im übrigen weder ein Verzicht auf den staatlichen Führungsauftrag noch wird die Autonomie der Tarifpartner beeinträchtigt. Wenn die Bundesregierung gemeinsam mit den autonomen Gruppen berät, welche gesamtwirtschaftliche Entwicklung angestrebt werden soll und welche Konsequenzen sich daraus für die Entscheidungen in den einzelnen Bereichen ergeben, so muß dabei die Verantwortung, die jeder Beteiligte für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung trägt, deutlich werden. Eine Voraussetzung dafür ist, daß den Beteiligten quantifizierende Orientierungsdaten vorgelegt werden. Diese Daten sollen keineswegs verbindlichen Charakter haben, sie sind vielmehr Informationen über die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge und die -Konsequenzen der eigenen Entscheidungen. Der Ausschuß hat in seinen Beratungen mehrfach betont, daß in § 3 nicht verbindliche Leitlinien für die Tarifpartner gemeint sind. Der Ausschuß hält diese Vorschrift jedoch für notwendig, weil er glaubt, daß Tarifautonomie auch Verantwortung für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung bedeutet, und daß ein konzertiertes Verhalten zwischen, der staatlichen Wirtschaftspolitik und den Entscheidungen der sozialen Gruppen für eine gleichgewichtige gesamtwirtschaftliche Entwicklung unerlässlich ist. Das Gesetz muß deshalb nach Auffassung des Ausschusses nicht nur der Bundesregierung die Möglichkeit bieten, die Initiative für konzertierte Aktionen zu ergreifen, sondern sie im Falle der Gefährdung der Ziele nach § 1 verpflichten, eine konzertierte Aktion einzuleiten.“⁶)

4) Karl Schiller, Preisstabilität durch globale Steuerung der Marktwirtschaft, Walter Eucken Institut — Vorträge und Aufsätze 15, Tübingen 1966, S. 21.

5) Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Tom 14, Dezember 1966.

6) Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wirtschafts- und Mittelstandsfragen über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität vom 3. Mai 1967, zu Bundestagsdrucksache V/1678, S. 4.

Diese ausführliche Begründung des Ausschusses sollte die Polemik über den legitimen Ort der Konzertierten Aktion überflüssig machen. Ich will hier auch auf die Diskussion um den Platz der Konzertierten Aktion in unserer Wirtschaftsordnung nicht weiter eingehen, sondern versuchen zu skizzieren, -wie sich Lohnpolitik und Konzertierte Aktion zueinander verhalten.

II

Da die Konzertierte Aktion im Stabilitätsgesetz als Instrument zur Herbeiführung eines „aufeinander abgestimmten Verhaltens“ zur Erreichung der Ziele dieses Gesetzes genannt wird, kann in ihrem Rahmen nur eine *Lohnpolitik* diskutiert werden, die den Zielen des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes entspricht. So wird man sagen dürfen, daß vom Standpunkt der Konzertierten Aktion aus jede Lohnpolitik dann nicht den gesamtwirtschaftlichen Anforderungen entspricht, wenn sie die Stabilität des Preisniveaus, die Vollbeschäftigung oder das außenwirtschaftliche Gleichgewicht bzw. das zur Erreichung dieser Ziele notwendige Wirtschaftswachstum⁷⁾ gefährdet.

Das sind die Negativbedingungen — doch es genügt nicht, aus dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz nur abzuleiten, was die Lohnpolitik nicht darf. Die Entstehungsgeschichte des Begriffs Konzertierte Aktion könnte es zwar nahelegen, in diesem Instrument nur eine „Konzertierte Stabilisierungsaktion“ zu sehen,⁸⁾ doch diese enge Auslegung würde den Aufgaben der Konzertierten Aktion nicht gerecht. Der „Tisch der gesellschaftlichen Vernunft“ würde an Wirkung verlieren — ja sogar durch psychologische Schockmomente das Gegenteil der beabsichtigten Verstärkung auslösen —, wenn er nur die Funktion einer Art „Feuerwehr“ übernehmen würde.⁹⁾

Entsprechend können im Rahmen der Konzertierten Aktion Lohnerhöhungen nicht nur so angesprochen werden, daß sie nicht so hoch werden dürfen, daß sie die Geldwertstabilität gefährden könnten. Die drei Ziele des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes sind gleichrangig, und sie sind „bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum“ anzustreben. Unter Beachtung dieser Ziele geben die Grundsätze der „kostenniveauneutralen“ Lohnpolitik des Sachverständigenrates¹⁰⁾ allein keinen ausreichenden Maßstab für eine in verschiedenen Konjunktursituationen stabilitäts- und wachstumsgerechte Lohnpolitik.« (Der Sachverständigenrat hat auch in seinem zweiten Jahresgutachten die kostenniveauneutrale Lohnpolitik lediglich als die für eine „Konzertierte Stabilisierungsaktion“ gesamtwirtschaftlich richtige Lohnpolitik dargestellt; ein in der damaligen konjunkturellen Konstellation gesamtwirtschaftlich richtiges Konzept, das aber nicht auf alle anderen Konjunktursituationen übertragen werden kann.)

Je nach dem Stand der Konjunktur ergeben sich aus der Projektion der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung unterschiedliche Orientierungsdaten auch für die Lohnpolitik. Das macht die Lohnpolitik nicht zu einem konjunkturpolitischen Instrument, aber es bedeutet die Einstimmung auch des Verhaltens der Tarifvertragspartnern auf die im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz konkretisierten gesamtwirtschaftlichen Ziele. Sind diese Ziele bei stetigem und angemessenem Wachstum erreicht, dann — aber auch nur

7) Stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum gehört nicht zu den Zielen des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes, sondern die drei genannten Ziele sind „bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum“ zu erreichen. Der Gesetzgeber hat damit ein angemessenes Wirtschaftswachstum zur Grundvoraussetzung für die ausdrücklich genannten Ziele gemacht und damit den Verfassungsauftrag „zu staatlicher Wachstumsvorsorge“ konkretisiert (vgl. Alex Möller, Kommentar zum Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Hannover 1968, § 1 Anm. 8).

8) Das vom Sachverständigenrat unter diesem Terminus empfohlene Verhalten bezog sich auf die spezifische konjunkturelle Situation vom Herbst 1965 (vgl. Jahresgutachten 1965/66, Ziff. 188 ff.)-

9) In der Gesprächsrunde der Konzertierten Aktion vom 5. Juli 1968 haben die Teilnehmer übereinstimmend festgestellt, daß es nicht wünschenswert wäre, die Konzertierte Aktion nur bei Gefahr eines volkswirtschaftlichen Ungleichgewichts zusammenzurufen. 10) Jahresgutachten 1964/65, Ziff. 248 und 1965/66 Ziff. 97 ff.

dann — dürfte für die Fortsetzung des Gleichgewichtspfades eine kostenniveauneutrale Lohnpolitik die gesamtwirtschaftlich wünschenswerte sein.

III

Aber kann von den Tarifvertragsparteien erwartet werden, daß sie — auch wenn die genannten Voraussetzungen erfüllt sind — dieses Ergebnis akzeptieren? Kann es vor allem von den Gewerkschaften erwartet werden, deren Aufgabe es ist, die Arbeits- und Einkommensbedingungen der Arbeitnehmer permanent zu verbessern? Mit kosten-niveauneutraler Lohnpolitik wird — nach erreichtem volkswirtschaftlichen Gleichgewicht — das Zieldreieck des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes nicht gefährdet, aber es werden auch die *Relationen der Einkommen* der verschiedenen Bevölkerungsgruppen zueinander nicht verändert. Gesamtwirtschaftliches Wachstum und Einkommensentwicklung finden im Gleichschritt statt. Ein Durchbrechen der durch das Zieldreieck gezogenen Grenzen würde zwar nominal diesen Gleichschritt kurzfristig aus dem Takt bringen, zu realen Verschiebungen aber auch nicht führen. Jedes Abweichen vom Gleichgewichtspfad geht über die Rückwirkungen auf das Preisniveau oder über die Gefährdung der Vollbeschäftigung zu Lasten der Arbeitnehmer. Die Orientierungsdaten des Jahreswirtschaftsberichts machen u. a. auch diese Zusammenhänge deutlich, aber wo bleibt bei einer solchen „Einstimmung“ der Lohnpolitik die *Tarifautonomie*?

Das Verhältnis von Orientierungsdaten und Tarifautonomie wird in der oben zitierten Begründung des Ausschusses für Wirtschafts- und Mittelstandsfragen klar angesprochen. Der Ausschuß verneint eine Beeinträchtigung der Tarifautonomie durch die Orientierungsdaten, weil sie „Informationen über die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge“ enthalten und nicht als „verbindliche Leitlinien für die Tarifpartner“ gemeint sind. Hier ist auch darauf hinzuweisen, daß in allen Verlautbarungen des Bundeswirtschaftsministeriums stets nur von Orientierungsdaten gesprochen wird — wie sie auch im Grundsatzprogramm des Deutschen Gewerkschaftsbundes gefordert werden — und niemals von „Lohnleitlinien“. Über die Erarbeitung der Orientierungsdaten und die zugrundeliegende einkommenspolitische Absicht gibt der Jahres Wirtschaftsbericht 1969 Auskunft. Dort heißt es hierzu in Ziffer 66:

„Das Orientierungsdatum für den Anstieg der Tariflöhne und -gehälter von + 5,5 % bis + 6,5 % (Erhöhung des Stundensatzes bei den tarifvertraglichen Neuabschlüssen zum jeweiligen Fälligkeitstermin) berücksichtigt sowohl die notwendige Steigerung der privaten Verbrauchsnachfrage als auch das Erfordernis der sozialen Symmetrie in der Einkommensentwicklung. Dabei handelt es sich um eine globale Größe, die selbstverständlich regionale und sektorale Unterschiede einschließt. Bei Realisierung dieses Orientierungsdatums werden sich die Entwicklungslinien in der Einkommensverteilung gegenüber dem Jahre 1968 grundlegend verändern. Ein geringerer Anstieg der Tariflöhne und -gehälter würde voraussichtlich zu einer weiteren Öffnung der Schere aus Tarif- und Effektivlohnentwicklung (positive Lohndrift) führen oder im Laufe des Jahres eine Nachfragerücke beim privaten Verbrauch entstehen lassen. Das könnte sowohl die angestrebte gesamtwirtschaftliche Entwicklung gefährden als auch die konjunkturell bedingte einseitige Einkommensverteilung des Jahres 1968 zugunsten der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen konservieren. Ein stärkerer Anstieg der Tariflöhne und -gehälter würde dagegen das Wachstum der Unternehmereinkommen zu sehr komprimieren und die für die Binnenkonjunktur erforderliche Investitionsbereitschaft der privaten Wirtschaft möglicherweise gefährden. Das Orientierungsdatum soll — der Zielsetzung der Konzertierten Aktion entsprechend — zu einer ausgewogeneren und gleichmäßigeren Einkommensentwicklung beitragen.“

Dieses Orientierungsdatum, das Bestandteil der Zielprojektion der Bundesregierung ist, bezeichnet den Mittelwert einer Tarifpolitik, die den Bedingungen eines gleichge-

wichtigen Wirtschaftswachstums bei Vollbeschäftigung entspricht. Es ist reversibel, sofern die tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung wesentlich von der Zielprojektion abweicht. (Für diesen Fall ist in Ziffer 65 des Jahreswirtschaftsberichts vorsorglich ein Nachtrag angekündigt.) Bei der Errechnung des Orientierungsdatums werden alle zum Jahresende bekannten tariflichen Daten berücksichtigt, so vor allem im voraus vereinbarte Arbeitszeitverkürzungen mit vollem Lohnausgleich. Für 1969 ist außerdem davon ausgegangen worden, daß die „von der Bundesregierung geplante Neuregelung des Arbeitsentgelts im Krankheitsfalle mit dem Ziel einer Gleichstellung von Arbeitern und Angestellten auf der Basis der arbeitsrechtlichen Lohnfortzahlung“ in Kraft tritt.

In engem Zusammenhang mit dem Orientierungsdatum für die Tarifpolitik stehen weiterhin die *vermögenspolitischen* Ausführungen des Jahreswirtschaftsberichts. In Ziffer 67 heißt es:

„Die Bundesregierung hält weitere Maßnahmen zur Förderung der Vermögensbildung für erforderlich. Wie bisher, so werden auch künftig zur Aufrechterhaltung eines stetigen und angemessenen Wirtschaftswachstums investitionsfördernde Maßnahmen im Unternehmensbereich notwendig sein. Diese Tatsache macht neue Anstrengungen zur Erhöhung des Anteils breiter Schichten am industriellen Sachvermögen dringlich. Zur Förderung der Vermögensbildung in breiten Schichten hat die Bundesregierung für 1969 ein Sofortprogramm entwickelt. Dieses Programm umfaßt:

- die Ausgabe des Bundesschatzbriefes ab 1. Januar 1969,
- die Gewährung einer Zusatzprämie im Rahmen der allgemeinen Sparförderung und der Wohnungsbauförderung für Bezieher niedriger Einkommen als Einstieg in die für die nächste Legislaturperiode geplante grundlegende Reform der Sparförderung,
- den Entwurf für die Novellierung des zweiten Vermögensbildungsgesetzes zur Beseitigung technischer Hemmnisse und zur breiteren Anwendung des Gesetzes sowie
- eine Ermutigung zur verstärkten Anwendung dieses Gesetzes in tarifvertraglichen Vereinbarungen im Zuge der weiteren Konjunktorentwicklung.“

Ferner werden „Vorschläge für ein längerfristiges Programm zur Verbesserung der Vermögensbildung in breiten Schichten und zur Investitionsförderung“ angekündigt, bei denen auch die „von der Bundesregierung als sehr wesentlich erachteten vermögenspolitischen Vorschläge des Sachverständigenrates“ berücksichtigt werden sollen.

Der enge Zusammenhang der Ziffern 66 und 67 des Jahreswirtschaftsberichts 1969 macht deutlich, daß die Bundesregierung einer Vermögenspolitik zugunsten der breiten Schichten erhebliche Bedeutung im Rahmen der Einkommenspolitik der Konzierten Aktion beimißt. Je mehr die Tarifvertragsparteien die konventionelle Lohnpolitik zu einer umfassenden Einkommenspolitik (einschließlich vermögenswirksamer Tarifverträge) erweitern, desto größer ist die Chance, eine den Zielen des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes entsprechende Lohnpolitik praktizieren zu können.

Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz entspricht den konkretisierten Zielvorstellungen der neuen Wirtschaftspolitik, und diese Ziele sind den Bedingungen der Industriegesellschaft adäquat. In einer hochgradig industrialisierten Volkswirtschaft kann Vollbeschäftigung nur bei kontinuierlichem Wirtschaftswachstum erhalten bleiben. Die durch technischen Fortschritt und Rationalisierungen verursachte Verminderung des Arbeitsinsatzes je Produktionseinheit bedingt eine laufende Erhöhung der Produktion mit etwa gleichem Arbeitskräftebestand oder eine gleichbleibende Produktion mit sinkender Beschäftigtenzahl. Natürlich gewährleistet auch eine ständige Produktionssteigerung nicht die Beschäftigung am gleichen Arbeitsplatz, aber bei entsprechender Mobilität sichert ein entsprechendes Wirtschaftswachstum die Möglichkeit globaler Vollbeschäftigung.

LOHNPOLITIK UND KONZERTIERTE AKTION

Die Wirtschaftspolitik nach dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz will Vollbeschäftigung und Geldwertstabilität gleichzeitig sichern. Da in der Bundesrepublik 85 % der Haushalte ihr Einkommen direkt oder indirekt aus Lohn- und Gehaltsvereinbarungen beziehen, ist die Integration der Lohnpolitik in die allgemeine Wirtschaftspolitik zur Erreichung dieser Ziele notwendig. Unserer freiheitlichen Wirtschafts- und Sozialordnung entsprechend kann diese Integration nur in freier Vereinbarung erfolgen. Die Konzertierte Aktion ist die Plattform, auf der die dazu notwendigen Informationen und Abstimmungen erfolgen. Diese Plattform gibt den Gewerkschaften in der Bundesrepublik erstmalig die Möglichkeit, an der Vorformung der wirtschaftspolitischen Entscheidungen mitzuwirken. Dazu wäre ein umfassendes einkommenspolitisches Konzept sicher von Nutzen. Unter den Bedingungen einer dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz entsprechenden Wirtschaftspolitik dürfte auch das einzige verteilungswirksame Instrument der Tarifpolitik in einer Kombination von Lohn- und Vermögenspolitik liegen. Auch hierüber kann im Rahmen der Konzertierten Aktion gesprochen werden.